

Хлопонина Елена Александровна, аспирантка НОУ ВПО ИУБуП, e-mail: anesyanc@gmail.com.

**СБАЛАНСИРОВАННАЯ СИСТЕМА ПОКАЗАТЕЛЕЙ КАК ИНСТРУМЕНТ
БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ**
(рецензирована)

В статье анализируются зарубежный и отечественный подходы к проблеме рас-пределения межбюджетных трансфертов и предлагается авторский подход к решению указанной проблемы, основанный на использовании системы сбалансированных показателей.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, бюджетный федерализм, бюджет-ный потенциал, эффективность финансовой деятельности муниципальных органов, система сбалансированных показателей.

Khloponina Elena Alexandrovna, post graduate of NEU HPE IUBandL, e-mail: anesyanc@gmail.com.

**BALANCED SCOREBOARD AS A TOOL FOR BUDGET EQUALIZATION
AT THE SUBFEDERAL LEVEL**
(reviewed)

The paper analyzes foreign and domestic approaches to the problem of the distribution of intergovernmental transfers and offers the author's approach to solving this problem based on the use of balanced scorecards.

Keywords: intergovernmental transfers, fiscal federalism, fiscal capacity, the efficiency of the financial activities of municipalities, the balanced scorecard.

Для любого государства, финансовая система которого базируется на принципах бюджетного федерализма, ключевое значение приобретает проблема выравнивания бюджетной обеспеченности субфедеральных и муниципальных образований.

С.В. Галицкая определяет финансовое выравнивание как обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления поставленных задач. [1] В западных концепциях бюджетного федерализма данный механизм трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов.[2]

В «Европейской хартии о местном самоуправлении» отмечено, что для защиты более слабых с финансовой точки зрения местных органов самоуправления необходимо разработать методы или принять специальные меры для финансового выравнивания на более высоких уровнях управления. Но такая процедура или меры не должны ограничивать те права, которые местные органы управления имеют в своих сферах влияния.

В мировой практике существуют два подхода к проблеме бюджетного выравнивания. При реализации первого из них осуществляется выравнивание условий производства социальных благ на отдельных территориях, а при реализации второго – выравнивание бюджетного потенциала. При этом первый подход реализуется через систему целевых грантов, а второй, в свою очередь, с помощью общих (универсальных) трансфертов. [3]

В частности, в Швеции используется модель доходно-расходного выравнивания, предусматривающая предоставление как целевых, так и нецелевых трансфертов. При этом размер субсидий зависит от ряда факторов, к которым относятся макроэкономическая ситуация, использование финансовых ресурсов государственного сектора и уровня услуг, входящих в сферу компетенции муниципалитетов. Процесс финансового выравнивания местных бюджетов осуществляется по трем основным направлениям: [4]

1. Целевые трансферты, предоставляемые из средств центрального правительства. Выделяются, в основном, на компенсацию расходов на социальную поддержку беженцев и безработных. Доля целевых грантов в бюджетах коммун и ландстингов составляет, соответственно, 4 и 3%.

2. Нецелевые трансферты, предоставляемые из средств центрального правительства. Предоставляются для компенсации последствий решений центрального правительства, влияющих на объем расходов и доходов местных бюджетов и распределяются между ними на подушевой основе. Составляют более 80% финансовой помощи, выделяемой местным бюджетам центральным правительством.

3. Система выравнивания ландстингов и коммун за счет их собственных средств. Построена на принципе самофинансирования, то есть с использованием отрицательного трансферта и дополнительными средствами, передаваемыми из центрального бюджета. Выравнивание производится отдельно для ландстингов и коммун.

При этом величина трансферта, представляющего собой основной механизм бюджетного выравнивания, рассчитывается по формуле:

$$G_i = T_i * (Y_i - \bar{Y}),$$

где: G_i – трансферт на душу населения i -го бенефициара; T_i – устанавливаемая местными органами налоговая ставка; Y_i – налогооблагаемый душевой доход в i -й коммуне; \bar{Y} – средний налогооблагаемый душевой доход.

В свою очередь, «Закон о финансовых отношениях», принятый в Нидерландах, ставит своей задачей, обеспечения справедливого распределении финансовых ресурсов между муниципалитетами. При этом политика муниципалитета и то влияние, которое она может оказать на его финансовые потребности и ресурсы, не учитывается при определении сумм трансфертов. При этом предполагается, что к эффективному использованию выделяемых средств приведет внутренняя конкуренция за получение возможностей финансирования и подотчетность местному законодательному органу и общественности. Для определения объемов финансирования низших уровней исполнительной власти применяются только внешние факторы, объединенные в несколько групп: демографические, социально-экономические, физические, особые потребности городских центров. [5]

Однако в российских условиях большинство специалистов считают необходимым учитывать степень эффективности финансовой деятельности муниципальных органов управления при распределении бюджетных трансфертов. В частности, Т.А. Голикова приводит следующий список минимальных требований к бюджетной политике муниципального образования, претендующих на получение дополнительных субсидий (таблица 1).

По нашему мнению использование т.н. «сбалансированной системы показателей» (ССП) помогает увязать оценку уровня бюджетных трансфертов с набором взаимосвязанных индикаторов, отражающих как объективные условия развития муниципального образования, так и успешность функционирования системы управления бюджетным процессом. Авторы ССП предложили четыре направления оценки эффективности, отвечающие за самые значимые для успешной Деятельности вопросы, взаимосвязь которых наглядно иллюстрирует рисунок 1. (Составлено автором).

Полный набор показателей может составлять от десятков до сотен единиц. Слишком большое их количество усложняет процесс работы с ССП, слишком малое – может быть недостаточным для выявления тенденций и принятия управленческих решений. При этом четыре составляющие ССП позволяют достичь баланса между долговременными и кратко-срочными целями, между желаемыми результатами и факторами их достижения.

В этой связи автором предлагается производить распределение бюджетных трансфертов на основе использования равного количества оценочных параметров для четырех отмеченных нами выше компонентов сбалансированной системы показателей (таблица 2).

Таблица 1 - Минимальные требования к бюджетной политике муниципального образования для получения дополнительных субсидий [6]

Наименование индикатора	Период	Требуемое значение индикатора
Отношение размера долга бюджета МО к размеру доходов бюджета МО без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Не более 1,00

Отношение размера дефицита бюджета МО без учета поступлений от продажи муниципального имущества к размеру доходов бюджета МО без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Не более 1,00
Отношение размера текущих расходов бюджета МО к размеру доходов бюджета МО	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Не более 1,00
Отношение расходов на обслуживание долга МО к расходам бюджета МО	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Не более 0,15
Отношение размера просроченной задолженности по долговым обязательствам МО к размеру доходов бюджета МО	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Не более 1,00
Отношение размера недоимки по местным налогам и сборам к налоговым доходам бюджета МО	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Не более 1,00
Решением органа местного самоуправления установлены ставки, порядок определения налоговой базы по налогам и сборам и другие условия налогообложения на территории МО не ниже максимальных значений аналогичных показателей, установленных федеральными законами и законами субъекта РФ	За последний отчетный год (отчет) и текущий отчетный год (план)	Да
Наличие утвержденной программы социально-экономического развития на среднесрочный период МО	В текущем отчетном году	Программа утверждена решением главы МО

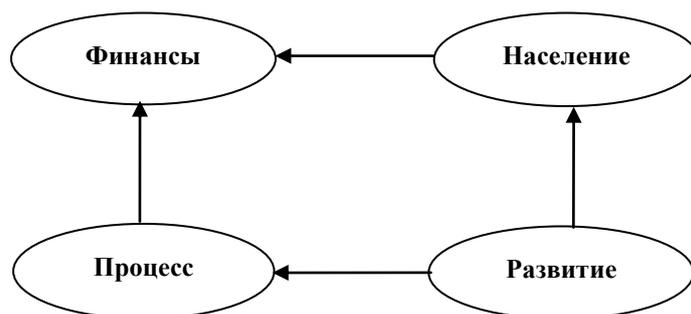


Рис. 1. Концептуальная схема взаимосвязей элементов сбалансированной системы показателей

Таблица 2 - Сбалансированная система показателей, используемых при распределении бюджетных трансфертов между муниципальными образованиями*

ГРУППА ПОКАЗАТЕЛЕЙ	ПАРАМЕТРЫ
Развитие	Объем произведенной продукции
	Доля убыточных предприятий
Процесс	Показатель исполнения бюджетных заданий
	Доля трансфертов в бюджете
Население	Численность населения
	Доля населения с доходами ниже прожиточного

	минимума
Финансы	Дефицит бюджета
	Уровень собираемости налогов

* Составлено автором

При этом, по нашему мнению, целесообразно использование интегрального индикатора сбалансированной системы показателей, иллюстрирующего совокупную динамику изменения входящих в данный комплекс характеристик. Данный интегральный индикатор может быть рассчитан по формуле:

$$I = \sum_1^n q_i \times \frac{Q_{i1}}{Q_{i0}}$$

где q_i – удельный вес i -го показателя, Q_{i1} – значение i -го показателя в конце рассматриваемого периода, Q_{i0} – значение i -го показателя в начале рассматриваемого периода.

При этом удельный вес показателей определяется экспертным путем с учетом особенностей развития конкретного региона.

Использование представленного механизма позволит, на наш взгляд, выстроить более эффективные межбюджетные отношения в субъекте Федерации, проводить анализ эффективности политики бюджетного выравнивания, подойти к решению проблемы объективизации бюджетно-налогового регулирования.

Литература:

1. Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма. М.: Экзамен, 2002. С. 53.
2. Соколова А.А. Формы и механизмы вертикального выравнивания в сфере межбюджетных отношений // Финансы и кредит. 2009. №6. С. 14-22.
3. Mathews R. The Theory and Practice of Equalization // A Reform for The Queensland Government, 1993.
4. Криворотко Ю.В. Эволюция модели равенства бюджетной обеспеченности в Швеции: последние корректировки // Финансы и кредит. 2009. №30. С. 54.
5. Криворотко Ю.В. Трансферты центрального правительства в Нидерландах: организация и критерии распределения // Там же. 2010. №1. С. 49.
6. Голикова Т.А. Теория и методология управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2008. С. 21-22.

References:

1. Galitskaya S. V. Theory and practice of fiscal federalism. M.: Examination, 2002. P. 53.
2. Sokolova A.A. Forms and mechanisms of vertical alignment in the field of intergovernmental relations // Finance and Credit. 2009, №. P. 18.
3. Mathews R. The Theory and Practice of Equalization // A Reform for The Queensland Government, 1993.
4. Krivorotko Y. V. The evolution of the model of equality of fiscal capacity in Sweden: the latest corrections // Finance and Credit. - 2009, № 30. - P. 54.
5. Krivorotko V. Transfers of the central government in the Netherlands: the organization and the criteria for distribution // Finance and Credit. 2010, № 1. P. 49.
6. Golikova T.A. Theory and methodology of management of intergovernmental relations in the Russian Federation. Abstract of diss. ... cand. of Economics. St. Pt., 2008. P. 21-22.